

# ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*Калайда М.М., магістр, Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова*

Охоронна діяльність є об'єктивним досягненням сучасного суспільства, без якого неможливо в наш час почуватися безпечно та забезпечувати надійне та всебічне збереження майна.

На сучасному етапі розвитку України як незалежної держави особливого значення набуває рівень організаційно-правового регулювання охоронної діяльності, що зумовлює ступінь ефективної діяльності суб'єктів, які надають охоронні послуги.

На сьогодні в Україні сформована певна нормативно-правова база, на основі якої здійснюється охоронна діяльність. Але її аналіз свідчить про те, що вона значною мірою застаріла, суперечлива, містить багато прогалин, не відповідає сучасній практиці охоронної діяльності, науковим розробкам в цій сфері.

У нашій державі немає закону, який би регулював правові, організаційні і економічні принципи здійснення охоронної діяльності, повноваження суб'єктів охоронної діяльності, гарантії правового і соціального захисту персоналу охорони, гарантії прав замовників охоронних послуг, фізичних і юридичних осіб під час здійснення охоронної діяльності, порядок контролю над її здійсненням, а також загальні принципи взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з державними органами правопорядку і боротьби із злочинністю.

Процес створення єдиної комплексної системи забезпечення безпеки, що охоплює державні правоохоронні органи та недержавні охоронні структури відстає від темпів криміналізації економіки країни і потребує інтенсифікації. Необхідне створення та прийняття законів, які б регулювали здійснення охоронної діяльності, у тому числі і приватної, та створювали б необхідні рівні умови всім суб'єктам охоронної отрасли, включаючи Закони «Про охоронну діяльність», «Про охоронну діяльність суб'єктів недержавної форми власності», «Про зброю» та інші Закони, створення комплексної системи нормативних документів всіх рівнів.

На даний час в Україні тема організаційно-правового регулювання охоронної діяльності ще не знайшла належного наукового дослідження в юридичній науці, практично не існує сформованих наукових організацій, які б займалися дослідженням даної проблеми так, як цього вимагає життя.

Ефективне організаційно-правове регулювання охоронної діяльності, як і будь якої іншої сфери діяльності можливе лише за наявності комплексної системи нормативних документів, що охоплює державний, галузевий (відомчий) і виконавчий (охоронного підприємства) рівні. На практиці ж є лише документи державного рівня. Але і вони не охоплюють всі необхідні аспекти проблеми захисту підприємництва у сфері охоронної діяльності. Нормативних документів інших рівнів практично немає. В Україні відсутній

Закон, який би регулював правові, організаційні і економічні принципи здійснення охоронної діяльності, повноваження суб'єктів охоронної діяльності, а також загальні принципи взаємодії недержавних суб'єктів охоронної діяльності з державними органами охорона правопорядку і боротьби із злочинністю.

Також звертає на себе увагу той факт, що у нашій державі є лише ті нормативно-правові документи, які закріплюють організаційно-правовий статус і умови здійснення охоронних послуг Державною службою охорони при Міністерстві внутрішніх справ України, в той час, коли охоронна діяльність суб'єктів господарювання недержавної форми залишається неврегульованою.

Процес створення нових нормативних документів характеризується евристичним підходом, при якому нові документи з'являються не в плановому порядку, передбаченим якоюсь державною програмою, а спонтанно, шляхом набору найменувань, у міру потреби або ініціативи окремих фахівців. Такі документи, розроблені без системи і пакету суміжних документів, малодійові через неповноту, неузгодженість, суперечності і дублювання. Нормативно-правова база, що містить розрізнені і слабо структурно зв'язані між собою документи, що стосуються лише окремих аспектів проблеми в сфері охорони, лише фрагментарно покривають потреби забезпечення безпеки вітчизняного суспільства.

В Україні за період з 1999 року по сьогодні було висунуто 22 законопроекти, що мале пряме відношення до охоронної діяльності. Це, по-перше, свідчить про надзвичайну актуальність законодавчого забезпечення охоронної діяльності для народного господарства України, по-друге, про комплексність проблеми та складність правовідносин, що охоплюються їх правовим полем, по-третє, про наполегливий пошук найбільш прийняттого для законодавця та суспільства варіанта, бо шуканого закону так і не було остаточно прийнято.

Відсутність в чинному законодавстві чітких критеріїв для розмежування об'єктів охорони між суб'єктами охоронної діяльності, наділення суб'єктів державної охорони по суті правом займатися комерційною діяльністю з використанням при цьому адміністративного ресурсу, тобто бути по суті справи одним із суб'єктів ринку охоронних структур, приводить на практиці до конфліктних ситуацій, створює труднощі для здійснення державного контролю, породжує корупцію, що зрештою не сприяє тим цілям, на досягнення яких направлена охоронна діяльність.

Є в чинному законодавстві і цілий ряд інших протиріч і неузгодженостей, які стосуються компетенції, підстав, умов і порядку застосування фізичної сили, спеціальних, технічних засобів і вогнепальної зброї, а також здійснення контролю за суб'єктами охоронної діяльності, і деякі інші. Подолання прогалин і недоліків законодавства у сфері охорони бачиться, перш за все, в необхідності мати чітку концептуальну основу, покликану забезпечити підготовку взаємозв'язаних єдиною ідеєю пакету законів. Комплексний, цілісний підхід до вирішення проблеми вимагає

настільки ж цілісної законодавчої політики, в якій закони, регулюючі охоронну діяльність, повинні ґрунтуватися на єдиній концептуальній основі, бути зв'язані між собою єдиним методологічним підходом.

Інакше кажучи, має бути, нарешті, збудована строга ієрархічна система підготовки законодавства у сфері охорони, яка б передбачала спочатку ухвалення загальних законів, що закладають принципи охоронної діяльності, а потім – приватні, регулюючі окремі види охорони, а не навпаки.

З приводу правового врегулювання діяльності в сфері охорони, О. Сугоняко вважав за необхідне створення в Україні законодавства, яке б регулювало сферу охорони послуг в цілому та озброєних зокрема, і базувалось на конституційних принципах рівності прав господарюючих суб'єктів незалежно від форми власності, що забезпечить реальну конкуренцію на цьому ринку.

На даний час здійснення охоронної діяльності в Україні потребує найшвидшого законодавчого регулювання, оскільки ситуація на ринку охоронної діяльності постійно загострюється, що призводить до судової тяганини, конфліктів, непорозумінь, негативно впливає на забезпечення охорони і безпеки значної кількості фізичних і юридичних осіб.

Існуюча нормативна неврегульованість дає можливість розвитку недобросовісної конкуренції. Прийняття Законів щодо охоронної діяльності має подолати правову прогалину в сфері її законодавчого регулювання і встановити правові форми господарювання на засадах конкурентоздатності в цій сфері суб'єктів господарювання всіх форм власності.

На першому етапі, необхідно розробити і ухвалити Закон України «Про охоронну діяльність». Його прийняття обумовлено необхідністю законодавчого забезпечення охоронної діяльності на підставі положень Конституції України, в тому числі щодо рівного розвитку всіх форм власності і захисту конкуренції на ринку надання охоронних послуг.

Цей Закон повинен скласти ядро правової основи охоронного законодавства і бути основним законом по відношенню до всіх інших законів, регулюючих окремі види охоронної діяльності. У ньому слід дати поняття охоронної діяльності, визначити правові основи, цілі, завдання, принципи, види охоронної діяльності, круг суб'єктів, що здійснюють охоронну діяльність, їх повноваження. Далі, у вказаному законі потрібно визначити сферу діяльності кожного виду охорони, сили і засоби, необхідні для здійснення ефективного захисту життя, здоров'я і власності, механізм контролю і нагляду за охоронною діяльністю. Слід також уніфікувати термінологію, що вживається в охоронному законодавстві, встановити гарантії правового і соціального захисту учасників охоронної діяльності, освітити інші питання загального характеру.

Розробка і ухвалення ЗУ «Про охоронну діяльність» передбачає об'ємну роботу з підготовки нових законів і приведення у відповідність з ним закони приватного характеру, регулюючі окремі види охоронної діяльності, відобразив в них специфіку кожного виду охорони.

Ця робота передбачає внесення змін до Положення «Про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ України» і, перш за все, в частину статті його, яка надає відомчій охороні здійснювати охорону об'єктів інших, поряд з державною, форм власності на договірній основі. Відсутність у вказаному законі чітких критеріїв для віднесення об'єктів інших форм власності до об'єктів захисту відомчої охорони створює об'єктивні передумови для появи на ринку охоронних послуг ще одного суб'єкта в особі відповідних державних органів зі всіма витікаючими з цього негативними наслідками.

Діяльність недержавних охоронних структур, яких в Україні налічується близько чотирьох тисяч, більш за все потребує законодавчого врегулювання. Тому наступним етапом на дорозі приведення охоронного законодавства в систему буде розробка і ухвалення окремого Закону України «Про охоронну діяльність суб'єктів господарювання недержавної форми власності». В Україні недержавні охоронні служби не мають можливостей розвиватися, адже досі не створено відповідних правових умов, оскільки не має законодавчого визначення законних основ охоронної діяльності. Виникає нагальна потреба встановити на законодавчому рівні правові, організаційні та економічні засади провадження охоронної діяльності суб'єктами господарювання всіх форм власності.

Після розробки і ухвалення вказаних законів слід почати роботу з приведення у відповідність з ними законодавство, що становить правову основу охоронної діяльності. Вона передбачає внесення змін і доповнень до цілого ряду інших законів, норми яких регулюють суспільні стосунки у сфері охорони, і, зокрема: Цивільний кодекс, Кодекс про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс, Трудовий кодекс, Закони «Про міліцію», «Про ліцензування окремих видів діяльності» і ряд інших.

Завершуючим етапом об'ємної роботи по формуванню охоронного законодавства буде робота з приведення підзаконних актів у відповідність з вказаним законодавством. З цією метою необхідно в першу чергу їх систематизувати і лише після цього починати роботу з приведення у відповідність всіх підзаконних актів одночасно. В результаті реалізації вказаних положень буде наведено в систему все законодавство, що становить правову основу охоронної діяльності в Україні, що, поза сумнівом, спричинить підвищення його якості, стабільність. Розробка і ухвалення законів, передбачених законами створить сприятливі умови для розвитку всіх видів охорони, підвищить якість взаємодії її суб'єктів, сприятиме вдосконаленню державного контролю та надзору за діяльністю суб'єктів недержавної охоронної діяльності.